

La crise alimentaire mondiale : quelques implications morales et politiques

Nasir Islam

Volume 7, numéro 2, 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700666ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700666ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Islam, N. (1976). La crise alimentaire mondiale : quelques implications morales et politiques. *Études internationales*, 7(2), 193–214.
<https://doi.org/10.7202/700666ar>

LA CRISE ALIMENTAIRE MONDIALE : QUELQUES IMPLICATIONS MORALES ET POLITIQUES

Nasir ISLAM *

Au cours de la dernière décennie, le monde a été témoin de plusieurs famines locales et de pénuries alimentaires qui ont donné lieu à des souffrances incommensurables. Ce à quoi on peut s'attendre, toutefois, ce n'est plus à un désastre localisé, temporaire, mais bien à ce qu'on a appelé une « urgence endémique ». Comme la population du Tiers-Monde croît à un rythme beaucoup trop rapide pour les capacités technologiques actuelles de production agricole et comme la Révolution verte, faute d'énergie et d'engrais, tend à s'essouffler, le monde se trouve maintenant face à une pénurie chronique de nourriture. Selon le professeur Jean Mayer, « l'équilibre précaire qui durait depuis un quart de siècle entre la croissance de la production alimentaire du globe et ses populations est rompu ¹ ». S'adressant à la Conférence mondiale de Rome, Kissinger déclarait que « ...c'est là un problème qui a pris des dimensions particulièrement alarmantes ² ». Cet état de fait rend l'humanité en général entièrement dépendante de récoltes qui devront sans cesse être meilleures. Une récolte particulièrement désastreuse signifierait pour une planète déjà affamée la mort et la famine généralisées.

Nos ressources en eau, nos ressources énergétiques et nos sols suffiront-ils ? Avons-nous exploité toutes les possibilités de la technologie agricole ? Notre climat est-il en train de se modifier ? En somme, autant de questions qui nous amènent à conclure que nous vivons un tournant historique dans la lutte perpétuelle et, somme toute, fructueuse de l'humanité pour l'obtention d'une alimentation de meilleure qualité et moins coûteuse ³.

Même si, d'une part, les dirigeants internationaux sont, ou du moins semblent être conscients de la rareté actuelle et essaient de prendre des mesures pour freiner ces tendances graves, il y a, d'autre part, un courant de pensée parallèle qui tend à faire de cette pénurie et du déséquilibre qui en résulte pour les « nantis » et les « mal-nourris » un jeu de pouvoir politique. Il semble que, dans le sillage des puissances pétrolières, se font jour des indices d'émergence d'un

* Professeur à la Faculté des sciences de la gestion, Université d'Ottawa.

1. Jean MAYER, « Children in the Balance », *UNICEF News*, 81/1973/3.

2. Henry KISSINGER, Address to World Food Conference, *The Department of State Bulletin*, vol. LXXXI, n° 1851, 16 décembre 1974.

3. Lester BROWN, *By Bread Alone*, New York : Praeger, 1974.

nouveau pouvoir, en l'occurrence celui de l'alimentation, qui pourrait constituer une variable clé dans l'évolution de l'équilibre des forces de l'arène internationale. Non seulement entendons-nous parler des stocks alimentaires comme arme politique éventuelle en cette époque de rareté, mais on parle aussi de nouveaux fondements moraux à l'établissement de politiques globales et particulières en matière d'alimentation : la règle du triage et une sorte de morale d'une certaine façon semblable au comportement de naufragés dans une embarcation de sauvetage, la morale du « sauve-qui-peut ».

Dans cette étude, nous essaierons de voir l'évolution de ces politiques globales et particulières et celle de la règle du partage de la nourriture, à la suite des pénuries chroniques et de l'élimination des surplus dans le monde actuel ; de même, nous étudierons le problème que pose la rareté de produits alimentaires.

I — LA CRISE ALIMENTAIRE : UN MYTHE OU UNE RÉALITÉ ?

Bien que les avis diffèrent quant aux causes de ce phénomène, la plupart des experts tendent à croire que la situation alimentaire internationale subit actuellement des transformations profondes et que la rareté de nourriture va devenir l'une des caractéristiques permanentes de l'économie mondiale. Autrefois, l'augmentation de la demande alimentaire allait de pair avec l'accroissement des populations. Au cours des dix dernières années, la population a continué de s'accroître à un rythme rapide, surtout dans les pays moins développés, et parallèlement, il s'en est suivi une demande fortement accrue de nourriture. Dans la même période, comme l'a fait remarquer Lester R. Brown, est apparu un autre phénomène, celui d'une « prospérité croissante, exerçant une ponction de plus en plus grande sur les richesses alimentaires mondiales⁴ ». Cette prospérité et cet accroissement des revenus ont des répercussions directes sur la consommation des produits de l'industrie animale. Ceux-ci sont en effet devenus l'aliment de prestige des consommateurs du monde développé. Selon un observateur, dans les pays riches, un milliard de gens utilisent pratiquement autant de céréales pour nourrir le bétail que les deux milliards d'habitants des pays moins développés n'en utilisent directement pour leur propre alimentation⁵.

Ce n'est pas seulement aux États-Unis et au Canada que la consommation de viande bovine et autres produits du bétail est déjà très forte ; l'élévation constante du niveau de vie des populations de l'Union soviétique, du Japon, des pays scandinaves ainsi que de l'Europe de l'Est et de l'Ouest a aussi créé une hausse de la demande de ces produits et, par le fait même, a provoqué une demande encore plus forte des grains de provende. En Union soviétique, par exemple, il n'y a pas actuellement de mauvaises récoltes au point où celles-ci obligent le consommateur à se restreindre. Ces dernières années, cependant, les Russes se sont tournés vers le marché occidental et, peut-être à cause de la

4. L. BROWN, « The Next Crisis ? Food », *Foreign Policy* 13, 1974, p. 4.

5. Lyle P. SCHERTZ, « World Food : Prices and the Poor », *Foreign Affairs*, avril 1974, p. 513.

détente, ont acheté d'énormes quantités de céréales des États-Unis. Même si, habituellement, la croissance galopante de la population est à l'origine d'une augmentation substantielle de la demande alimentaire mondiale, il se produit ici un phénomène curieux : c'est-à-dire une augmentation extraordinaire de la consommation céréalière par habitant dans les pays développés où, au contraire, le chiffre de la population est resté stable. En effet, de 1964-66 jusqu'en 1972-74, la consommation de céréales par habitant s'est accrue de 30% en URSS, de 16% aux États-Unis, de 17% au Japon et de 11% dans les pays de la Communauté européenne, alors qu'au cours de la même période, cette augmentation dans les pays en voie de développement ne se chiffrait qu'à 7%⁶.

Si nous examinons maintenant la production, aux États-Unis et au Canada, par exemple, celle-ci n'a connu au début des années soixante-dix qu'une augmentation modérée par rapport aux progrès marqués au début des années soixante. En Europe de l'Est, au cours de la même période, cette augmentation fut très importante. Contrairement à l'opinion générale, il n'y a pas eu de stagnation réelle de l'agriculture dans les pays en voie de développement du Tiers-Monde, lesquels ont augmenté leur production à un rythme remarquablement rapide⁷. Mais cette tendance à la hausse de la production et ce dynamisme de l'agriculture ont été contrecarrés par une tendance parallèle à l'accroissement démographique.

Certains économistes n'attachent pas tellement d'importance à l'influence, sur les pénuries actuelles de nourriture, de facteurs tels que l'augmentation des revenus ou les variables démographiques⁸. Ils estiment que les politiques gouvernementales des pays grands producteurs de blé, par exemple, politiques de réduction de la superficie cultivable, sont la seule et la plus importante cause de la rareté de nourriture – l'un des cas extrêmes a été celui du Canada, où de 1969 à 1970, cette superficie s'est trouvée réduite de moitié. Pendant la même période, l'Australie et les États-Unis ont respectivement diminué la superficie de leurs champs de blé de 40% et de 20%. Ceci a donné lieu à la grave disette de 1972, laquelle devait prendre les proportions d'une véritable crise lorsque les Soviétiques achetèrent d'énormes quantités de blé. La mauvaise température, les sécheresses et les inondations ayant gâté les récoltes de diverses régions de l'Asie et de l'Afrique, il en est résulté une course effrénée de plusieurs pays acheteurs vers le marché international.

L'avenir ne semble pas très prometteur, surtout pour les pays moins développés. Tout au plus, on prévoit qu'au cours des dix prochaines années, il se maintiendra un équilibre précaire entre l'offre et la demande. Le succès de la Révolution verte dans les pays en voie de développement, de même que l'augmentation des rendements dans les pays industrialisés, reposent en grande partie sur l'énergie, les produits chimiques et les engrais à base de pétrole. Si la crise de l'énergie se poursuit et si le coût des combustibles et autres matières premières

6. *Ibid.*, p. 514.

7. U.N. World Food Conference, *Assessment of the World Food Situation Present and Future*, item 8 of the provisional agenda, Rome, 5-16 novembre 1974.

8. Edwin P. REUBENS, « The Food Shortage is Not Inevitable », *Challenge*, mars-avril 1974.

(inputs) continue à monter, il faudra attendre encore plusieurs années avant d'assister à des progrès réels dans ce secteur. Ceci dépendra en grande partie des politiques énergétiques des gouvernements des pays-membres de l'OPEP et de leur décision d'investir ou non dans les révolutions vertes des diverses régions en voie de développement. Ces révolutions ont obtenu des résultats valables en Asie, mais leur réussite est largement fonction de la disponibilité des fertilisants, des produits chimiques et des pesticides. L'Inde et la Chine, par exemple, importent plus du tiers de l'azote vendu au niveau international. Une augmentation sur le marché international du prix des engrais et des produits pétroliers ne pourrait avoir que des conséquences fâcheuses pour ces deux pays, et d'autres moins développés ⁹.

La stratégie traditionnelle de l'agriculture sans terre, visant à accroître la production agricole, n'offre que des possibilités limitées, soit à cause de l'érosion grave qui s'ensuit, soit à cause de l'utilisation de la terre à d'autres fins, par exemple, les loisirs. Le manque d'eau pour les systèmes d'irrigation constitue aussi une autre limite à l'agriculture sans terre. Par ailleurs, les percées de la technologie dans l'industrie des aliments synthétiques semblent se faire attendre. Les nutritionnistes ont mené de nombreuses expériences en vue de mettre au point des formes comestibles de protéines synthétiques, mais jusqu'ici, aucun résultat majeur n'a été obtenu. L'usine de produits alimentaires utilisant l'énergie nucléaire et de l'eau dessalée, produisant ses propres engrais, ayant un personnel de 100 000 employés et capable de subvenir aux besoins alimentaires de millions de gens, appartient encore au domaine de la science-fiction, tout comme l'utilisation des concentrés de protéines.

L'un des faits très importants qui ont marqué le début des années soixante-dix a été l'épuisement des réserves alimentaires des pays exportateurs. Aux États-Unis, comme l'indique Lester Brown, ces réserves atteignaient leur plus bas niveau en 1973 ¹⁰. À la fin de 1974, on prévoyait que les stocks de blé américains ne seraient que de 4 millions de tonnes, par rapport aux 38 millions de 1961. À la suite de cet épuisement des stocks, le gouvernement a mis un terme à sa politique consistant à soustraire des terres à la production agricole. La nouvelle législation agricole de 1973 n'encourage plus l'accumulation des stocks de blé et met les prix de cette denrée en relation directe avec la dynamique des marchés nationaux et internationaux. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que le marché alimentaire devienne très instable et, qu'à toutes fins pratiques, il ne soit plus possible d'exporter des denrées vers les pays moins développés. Avec l'arrivée sur les marchés de produits alimentaires d'acheteurs importants, tels la Chine et l'URSS, la concurrence deviendra probablement très vive.

Ainsi, depuis vingt-cinq ans ou environ, les États-Unis sont le seul grand fournisseur de produits alimentaires de tous les pays du globe. La part des exportations mondiales de céréales qu'ils contrôlent actuellement avec le Canada est plus considérable que les exportations mondiales de pétrole en provenance

9. SCHERTZ, *op. cit.*, p. 522.

10. L. BROWN, *op. cit.*, pp. 19-20.

du Moyen-Orient. On estime que cette situation pourra bien durer jusqu'en 1985. Il n'est pas possible que les pays moins développés n'arrivent à produire assez de nourriture pour subvenir à leurs propres besoins. Le Japon pourrait connaître un sérieux déficit alimentaire vers 1985 et les pays de la CEE, de même que les pays communistes devraient encore compter sur les importations ¹¹.

À la lumière de ces faits et de ces projections, on a émis l'opinion qu'un nouvel instrument de la politique de puissance a fait son apparition : le monopole des États-Unis sur la nourriture. Ce pouvoir, on l'a comparé à la puissance nucléaire, peu après l'explosion de la première bombe atomique à Hiroshima. On a aussi émis l'idée que le pouvoir pétrolier des pays arabes pourrait faire contrepoids au pouvoir agraire dont les États-Unis pourraient se servir comme arme politique. Non seulement parle-t-on d'une domination par la nourriture, mais on propose aussi de nouveaux principes de répartition des ressources alimentaires dans le monde : la règle du triage et celle du « sauve-qui-peut ».

Dans les pages qui suivent, nous étudierons successivement les difficultés d'application de ce nouveau code d'éthique, les politiques agricoles en matière de fourniture d'aide alimentaire et enfin, ce qu'on a convenu d'appeler le pouvoir agraire ou pouvoir de l'alimentation.

II – LA RÈGLE DU TRIAGE ET LA MORALE DU « SAUVE-QUI-PEUT »

Le concept du triage de la nourriture a été présenté par les auteurs Paul et William Paddock dans un ouvrage intitulé *Famine, 1975* ¹². Le mot « triage » vient du verbe français « trier », qui signifie séparer et classer par catégories ou par groupes. La méthode du triage, adoptée par les médecins militaires au cours de la Première Guerre mondiale, consistait à « déterminer des priorités de traitement pour les blessés transportés dans les hôpitaux de campagne alors qu'il y avait à la fois un grand nombre de blessés et que l'on ne disposait que d'installations médicales restreintes ¹³ ». Par conséquent, les « victimes du combat » devaient être réparties en trois catégories : premièrement, les « irrécupérables » (ceux qui devaient mourir, qu'on les soigne ou non) ; deuxièmement, les « blessés capables de marcher » (c'est-à-dire, qui pouvaient survivre, même sans traitement et en dépit de leurs douleurs ou de leurs souffrances) ; et troisièmement, ceux qui pouvaient être sauvés sans traitement médical immédiat. Selon la règle du triage, seule cette catégorie devait être secourue.

Appliquant l'analogie du triage au problème de la pénurie alimentaire mondiale, les auteurs de *Famine, 1975* imaginent une division du monde en trois catégories : 1) les nations où le rythme de croissance de la population est tel qu'il a déjà dépassé le potentiel agricole. Cette situation, aggravée par les effets d'un leadership inadéquat, conduit inévitablement à la catastrophe et il n'existe aucun moyen de sauver ces populations. Tout secours alimentaire leur

11. Voir Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, *World Agricultural Situation*, Washington, D.C. : U.S. Government Publications, décembre 1973.

12. Paul et William PADDOCK, *Famine, 1975*, Boston : Little Brown, 1975.

13. *Ibid.*, p. 206.

serait dispensé en pure perte. Le Bangla Desh, par exemple, pourrait facilement entrer dans cette catégorie. Au même groupe, Paul et William Paddock ont ajouté l'Inde, Haïti et l'Égypte, de même qu'une demi-douzaine de pays du Sahel que l'on pourrait considérer comme des « irrécupérables ». 2) Vient ensuite le groupe de pays qui possèdent soit des ressources agricoles suffisantes, soit les moyens de s'approvisionner en denrées sur le marché international, mais qui font face à des problèmes de surpeuplement. Ces pays ne sont pas véritablement en danger. Ce sont pour ainsi dire des « blessés qui peuvent marcher » et qui peuvent se passer d'aide. On pourrait faire entrer dans ce groupe la plupart des pays de l'OPEP, le Japon et quelques pays du Tiers-Monde (qui ont d'autres richesses naturelles). 3) Le troisième groupe comprend les pays où il y a un large écart entre le chiffre de la population et les ressources alimentaires mais où il est possible de rétablir un certain équilibre. Ces pays peuvent à la longue élaborer et mettre à exécution des politiques efficaces de limitation de la population et de développement agricole. L'aide alimentaire leur aidera à gagner du temps. Les auteurs de *Famine, 1975* indiquent que le Pakistan et la Tunisie pourraient être ajoutés à ce groupe, quoiqu'à leur avis, il serait préférable de ne secourir que le Pakistan occidental, au détriment de l'autre partie du pays, le Pakistan oriental¹⁴. (Ironiquement, il semble qu'au cours de ces dernières années, cela a été la stratégie des dirigeants et des planificateurs pakistanais ainsi que de leurs conseillers américains.)

Une conception opposée à cette morale du triage est celle dite du « sauve-qui-peut », mise de l'avant par le biologiste Garret Hardin. Selon la morale du « sauve-qui-peut », chaque pays prospère peut être vu métaphoriquement comme un canot de sauvetage contenant à son bord des passagers relativement riches. Dans la mer environnante, il y a des gens qui nagent – les défavorisés du monde – qui essaient de monter à bord ou, du moins, d'obtenir leur part des richesses. Que doivent alors faire les passagers du canot de sauvetage ?¹⁵ Il leur reste bien encore quelques places, mais ils doivent les laisser libres par mesure de sécurité. Les pays riches ne peuvent donc pas secourir tous les pauvres qui tentent de survivre. Autrement, ce serait au péril de leur propre vie. Aussi doivent-ils se méfier constamment de tous ceux qui s'agrippent.

Si dures et désagréables que soient ces conceptions, on les voit de plus en plus poindre un peu partout dans les discussions récentes sur la crise alimentaire – dans les séminaires des universités, dans les ateliers de congrès et même dans les corridors de la Conférence mondiale de l'alimentation à Rome. Récemment, dans un sous-comité à l'Agriculture de la Chambre des représentants américains, quelqu'un posa la question suivante :

Est-ce que, vous et moi, en tant que citoyens américains, aurons un jour à participer à ce triage des denrées ?¹⁶

14. *Ibid.*, pp. 221–222.

15. Garret HARDIN, extraits tirés à part de *Psychology Today*, dans le *Congressional Digest*, août–septembre 1975, pp. 205–207.

16. *Malthus and America*, Report of the Sub-Committee on Department Operations, House Committee on Agriculture, octobre 1974.

Selon le docteur Forrester, du MIT, les politiciens chargés des grandes questions mondiales ont toujours appliqué la règle du triage, mais sans le reconnaître publiquement. Allant même un peu plus loin, le docteur Forrester ajoute que, selon lui, l'idée du secours est amoral parce qu'à la longue, elle crée plus de misères qu'elle n'en soulage. Les secours massifs, s'inspirant d'un comportement humanitaire à l'endroit des pays surpeuplés et opprimés par la famine, bouleversent les mécanismes naturels qui permettent de limiter une population. Les peuples auxquels on vient en aide ont plus de bouches à nourrir et cumulent les problèmes à un point tel qu'ils ne peuvent plus être secourus du tout. C'est ce qu'on appelle la thèse de la complexité morale et de l'éthique de circonstance – ce qui est bon à court terme peut ne pas l'être à long terme¹⁷.

Il est clair que les règles du triage et du « sauve-qui-peut », et aussi de la morale de circonstance qui en découle, reposent sur un scénario particulièrement pessimiste de l'avenir de l'humanité en général. Certains de ces scénarios sont basés sur les jugements de valeur de leurs auteurs et sur de simples conjectures, d'autres s'inspirent d'une analyse de systèmes extrêmement compliquée et de modèles simulés sur ordinateur. Quoi qu'il en soit, ce sont là des concepts qui contestent les aspirations humanitaires de la société nord-américaine parce qu'en définitive, ce sont les États-Unis et le Canada qui continueront de détenir le potentiel nécessaire à une production excédentaire de denrées et qui, si nous acceptons ces évaluations pessimistes, pourront dans l'avenir faire face au problème du triage.

Ce que nous acceptons difficilement, cependant, c'est d'utiliser la règle du triage ou une sorte de comportement du type « sauve-qui-peut » comme principe de base de la répartition des ressources alimentaires. Il n'y a pas de véritable pénurie de nourriture au niveau mondial. Notre planète a encore les ressources nécessaires pour produire plus d'aliments que nous n'en avons besoin. Comme l'indique David Hopper, du Centre canadien de développement international : « Je ne crois pas que nous manquions de temps et je crois encore moins que nous manquions de ressources » (*The Globe and Mail*, 3 novembre 1975). Les tenants du triage optent pour qu'on laisse les gens mourir de faim tout de suite afin qu'ils ne se trouvent pas face à la famine plus tard. Accepter une telle morale, c'est en quelque sorte accepter

le meurtre par omission en s'appuyant sur un jugement empirique et moral d'une situation future : d'abord, une projection de la situation agricole et alimentaire d'un certain nombre de populations à une époque future donnée et deuxièmement, une projection de la moralité¹⁸.

Par conséquent, nous pouvons difficilement soutenir le principe du triage, basé sur les prévisions des Paddock ou sur des modèles systémiques sophistiqués et leurs nombreux postulats et refuser de tenir compte de nombreuses variables

17. Wade GREEN, « Triage : Who Shall Be Fed ? Who Shall Starve ? », *The New York Times Magazine*, 5 janvier 1975, p. 11. Voir aussi : Dale RUNGE, « The Ethics of Humanitarian Food Relief », texte inédit, M.I.T., 1974.

18. Emma ROTHCHILD, « Food Politics », *Foreign Affairs*, vol. 54, n° 2, janvier 1976, p. 295.

importantes. Nous n'avons pas non plus le droit d'émettre des suppositions sur les normes morales des personnes qui vivront en l'an 2220.

Autre objection fréquente au concept du triage : s'il y a certaines limites absolues à la capacité de production de notre planète, celles-ci ne sont pas assez imminentes pour justifier l'application d'une telle méthode, surtout si l'on considère que plusieurs parties du globe continuent à consommer des quantités exagérées d'énergie, de nourriture et d'autres ressources¹⁹. Cette observation s'applique non seulement aux États-Unis et au Canada, mais aussi à l'Australie, aux pays de la CEE, au Japon, à l'Union soviétique et aux nouveaux pays riches de l'OPEP. S'il se peut que la capacité de production de notre planète atteigne bientôt ses limites, nous ne pouvons pas proposer une formule quelconque de triage pour les pays pauvres et laisser se poursuivre une surexploitation des richesses mondiales par les pays riches.

Ce nouveau principe de distribution de secours alimentaires aux populations affamées du globe se fonde, en outre, sur une vision extrêmement pessimiste de la destinée de l'humanité. Il voit d'abord comme inutiles les efforts faits en vue de planifier les naissances et de limiter la population, faisant ainsi peu de cas des expériences de la Chine et du Japon. De fait, dans beaucoup de pays moins développés où la limitation des naissances a cessé d'être un tabou depuis quelques années seulement, on a entrepris de vastes programmes de planification familiale. Deuxièmement, les adeptes du triage sont également pessimistes quant aux progrès technologiques de l'agriculture dans les pays du Tiers-Monde. Comme nous l'avons dit précédemment, le secteur agricole du Tiers-Monde, en particulier en Inde, au Pakistan, aux Philippines et dans quelques pays de l'Afrique, a connu des périodes de dynamisme réel. Sans cela, la situation aurait pu être beaucoup plus alarmante qu'elle ne l'est actuellement. Troisièmement, ces « prophètes du cataclysme final » n'entretiennent que de faibles espoirs quant aux progrès de la technologie alimentaire – par exemple, la mise au point d'aliments synthétiques, surtout protéiniques – alors qu'on sait que déjà des résultats intéressants ont été obtenus dans ce domaine²⁰. Quatrièmement, ils ne semblent pas tenir compte des possibilités que pourraient offrir la captation de l'énergie solaire, l'utilisation de l'énergie nucléaire, le dessalement de l'eau et le harnachement des eaux douces rejetées dans l'océan.

Enfin, l'argument le plus important que l'on puisse opposer au système du triage, c'est qu'il est très peu applicable à une répartition de la nourriture à l'échelle internationale. Selon la thèse du triage, les décisions des pays fournisseurs de produits alimentaires sont prises, comme la décision du médecin sur le champ de bataille, en fonction du degré ou de la qualité du bénéfice qui en découlera pour le pays receveur. Ce système suppose, assez naïvement d'ailleurs, que les pays donateurs ont à cœur l'intérêt des populations affamées des pays moins développés. Les considérations humanitaires ou la charité peuvent compter parmi

19. W. GREEN, *op. cit.*, p. 44.

20. Voir Ray VICKERS, *This Hungry World*, New York : Charles Scribner's Sons, 1975, chap. 13, « The Rôle of Technology ».

les nombreux facteurs intervenant dans les décisions complexes en matière d'aide alimentaire, mais le critère le plus important demeure sans aucun doute l'intérêt propre du pays donateur. Si l'on passe d'une vision normative à une approche descriptive, on s'aperçoit que l'emploi du triage comme base des décisions en matière d'aide alimentaire peut souvent aller à l'encontre des intérêts politiques et économiques du pays donateur. Comme le montrera d'ailleurs la prochaine section de cette étude, l'aide alimentaire est, en grande partie, un instrument politique et ce sont les intérêts économiques et politiques du pays donateur lui-même, plutôt que la capacité du pays bénéficiaire à tirer avantage de cette aide, qui constituent le facteur décisif.

III – LES POLITIQUES GLOBALES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Au cours des vingt dernières années, les États-Unis ont été, et de loin, l'un des plus grands fournisseurs de nourriture. Le Canada, l'Australie et la RFA en ont aussi fourni des quantités substantielles mais, comparée à celle des États-Unis, leur contribution a été minime. Même les tentatives multilatérales, comme le Programme alimentaire mondial ou la Convention sur l'aide alimentaire, semblent avoir une envergure beaucoup moindre que les programmes d'aide mis en œuvre par les États-Unis pendant cette période.

Le programme américain d'aide alimentaire doit son origine à la loi (PL) 480, connue sous le nom de *The Agricultural Trade Development and Assistance Act*. Comme son nom l'indique, cette loi n'a été en aucune façon inspirée par des considérations humanitaires. Elle visait avant tout à l'élimination des énormes excédents de la production agricole du début des années cinquante. Son but, comme on l'indique dans le préambule, était, entre autres,

d'augmenter la consommation des produits de l'agriculture américaine dans les pays étrangers, d'améliorer les relations des États-Unis avec ces pays...

L'article 2 de cette loi va plus loin et ajoute que c'est l'une des politiques reconnues du Congrès de

chercher à accroître la stabilité économique de l'agriculture américaine et de faire un emploi efficace des surplus de production en application de la politique étrangère des États-Unis...²¹

Les intentions des dirigeants américains sont donc très claires – d'une part, venir en aide aux agriculteurs du pays, en allégeant les surplus et, d'autre part, utiliser l'aide alimentaire comme instrument de politique étrangère. Au dire d'un ex-secrétaire d'État,

le programme d'aide alimentaire s'est avéré un instrument de politique précieux parce qu'il est orienté vers des réformes positives, à savoir, renforcer le pouvoir d'un gouvernement démocratique, accroître la stabilité politique et économique et contribuer au développement du pays²².

21. Cité de William et Paul PADDOCK, *op. cit.*, p. 171.

22. *Ibid.*, p. 184.

Il serait peut-être difficile de préciser dans quelle mesure la loi 480 ou le programme qui s'ensuivit, « *Food for Peace* » (« des vivres pour la paix »), a servi d'arme politique au Département d'État américain. Il est toutefois possible de citer plus d'un cas où les initiatives gouvernementales en matière d'aide alimentaire ne semblent avoir été dictées que par des motifs purement politiques. Rosenfeld donne l'exemple de l'opposition systématique du gouvernement américain à la fourniture de secours alimentaires d'urgence à l'Égypte en 1964-65 ; également, le refus américain de vendre du blé au gouvernement Allende du Chili, peu de temps avant l'assassinat de son président, alors qu'un mois plus tard, il approuvait une énorme vente à crédit au nouveau gouvernement ²³. On a aussi rapporté qu'à l'occasion de sa visite en Inde, en octobre 1974, Henry Kissinger avait essayé de conclure un marché avec le gouvernement de ce pays, lui promettant qu'il recevrait des quantités suffisantes de secours alimentaires, s'il permettait aux Américains de construire une base navale à Diego Garcia ²⁴.

Au cours de ces dernières années, une grande partie des ressources alimentaires américaines ont été envoyées aux pays qui formaient le périmètre de défense des États-Unis, ou encore à ceux qui étaient d'une importance économique particulière. Ainsi la Corée du Sud, le Viêt-nam du Sud, l'Indonésie, le Pakistan, la Syrie et Israël ont reçu plus que leur part de secours, ce qui a donc réduit les envois qui auraient pu être faits à d'autres pays sur une base humanitaire. Au cours de l'année 1974, par exemple, Israël dont la population est de trois millions d'habitants, a reçu une aide plus généreuse que le Bangla Desh, dont la population dépasse 70 millions. L'un des membres du Congrès et du sous-comité de la Chambre responsable des ressources internationales, alimentation et énergie, M. Yatron, reconnaît que...

les surplus alimentaires de ce pays sont trop fréquemment utilisés comme moyen de pression économique et politique sur les nations... ²⁵

Il est évident que l'un des grands résultats des programmes américains d'aide alimentaire a été de favoriser les intérêts politiques et économiques nationaux. Ces programmes, visant principalement les surplus de produits alimentaires, ont contribué à préserver les intérêts des agriculteurs (puissant groupe de pression politique), ainsi que ceux des groupes de l'*agro-business* et des industries du transport, tout en satisfaisant les désirs humanitaires de certains organismes et sauvant de la famine quelques poignées de gens à l'étranger. Les secours alimentaires ont sans aucun doute contribué à sauver des milliers de vies par le passé et ils seront nécessaires pour en sauver plusieurs milliers encore dans l'avenir. À court terme, ces secours n'ont que des avantages, mais à long terme, ils ont paradoxalement des effets négatifs sur la capacité du pays bénéficiaire à devenir auto-suffisant. On a fait remarquer que le déversement des surplus de nourriture dans les pays en voie de développement contribuait à retarder la croissance de

23. Stephen S. ROSENFELD, « The Politics of Food », dans *Foreign Policy* 14, 1974.

24. Martin DAVIDSON, « Famine Action : Slowly Does It », *Far Eastern Economic Review*, 20 décembre 1974, p. 52.

25. Hon. GUS YATRON, « Should U.S. Participate in Internationally Controlled Allocation of World Food Reserves to Needy Nations ? », *Congressional Digest*, août-septembre 1975.

l'agriculture autochtone (et en particulier, la production alimentaire) et, par conséquent, continuait à maintenir la dépendance des pays pauvres vis-à-vis des pays riches²⁶. La distribution à grande échelle des produits alimentaires américains a été dans le passé l'une des causes indirectes du retard des réformes agraires en Asie du Sud et en Amérique latine. C'est aussi à cause de cette aide massive que les dirigeants des pays en voie de développement ont accordé une importance moindre au développement de l'agriculture et se sont mis plutôt à construire des usines de prestige, des réseaux de télévision, des réacteurs nucléaires, et se sont engagés dans des mini-courses aux armements avec leurs voisins. En fait, l'aide alimentaire a contribué à maintenir au pouvoir pendant de longues périodes les élites constituées par des minorités urbaines et des grands propriétaires qui se souciaient peu du développement de l'agriculture et de la production alimentaire.

Au cours des dernières années cependant, les aspects économiques et politiques de l'alimentation ont remarquablement changé. Étant donné la baisse des surplus, l'augmentation de la demande un peu partout à travers le monde et étant donné, aussi, l'arrivée récente sur le marché de riches acheteurs, il n'est plus avantageux pour les pays excédentaires de distribuer leurs surplus. C'est pourquoi, au cours des années soixante-dix, les programmes dits de « vivres pour la paix » (*Food for Peace*) ont pris la forme de « vivres contre liquidités » (*Food for Cash*). De 1972 à 1975, les exportations commerciales de produits alimentaires sont passées de \$1,7 milliard à \$7 milliards. Ceci simplement pour dire que la pénurie alimentaire actuelle et celle que l'on prévoit à court terme ne sont pas attribuables à un changement brutal de l'offre mais bien plutôt à un nouveau type de demande et aux politiques économiques résultantes appliquées par les pays excédentaires. La crise alimentaire actuelle est en réalité un problème de répartition entre les pays riches et les pays pauvres, ces derniers n'ayant pas les fonds nécessaires pour payer leurs achats dans les marchés internationaux. Les exportations de denrées sont donc devenues l'un des facteurs importants de la balance des paiements et du commerce international.

On peut ajouter incidemment que les issues de la politique alimentaire américaine ne sont pas le résultat d'un processus décisionnel défini qui obéirait au modèle classique de l'acteur rationnel, où nous voyons un acteur unique prendre une décision rationnelle de façon à atteindre un objectif clair sur la base d'une évaluation clairvoyante des bénéfices à en retirer. Ce processus décisionnel s'apparente davantage à une combinaison des processus politiques et organisationnels types. Outre les organismes législatifs et les groupes de pression divers, il existe quatre organismes principaux qui participent directement aux décisions en matière d'aide alimentaire. D'abord, le Département d'État où les objectifs généraux de la politique étrangère sont la priorité principale. Deuxièmement, le Département de l'Agriculture, dont les intérêts sont liés à ceux des préoccupations humanitaires et les intérêts acquis de ses fonctionnaires. Troisièmement, le Département de l'Agriculture, dont les intérêts sont liés à ceux des agriculteurs. Et, quatrièmement, le Trésor (ainsi que l'*Office of Management and*

26. Emma ROTHCHILD, *op. cit.*, p. 286.

Budget), où diverses préoccupations économiques, entre autres, la balance des paiements, sont d'une importance primordiale. Ceci représente la gamme complète des objectifs qui, parce qu'ils sont souvent contradictoires, nécessitent des compromis et des négociations entre les divers organismes et leurs acteurs²⁷. S'ajoutant à ce vaste éventail des intérêts en cause, il y a aussi les acteurs eux-mêmes, leur personnalité, la politique des organismes et leur façon de procéder réglementaire qui sont autant de causes d'une confusion administrative, de lenteurs et de goulots d'étranglement. Ainsi, la signification et l'objectif ultime (s'il en existe un) de l'aide alimentaire, c'est-à-dire, amener les pays moins développés à l'autosuffisance sur le plan de la nourriture, sont perdus de vue et peut-être même, oubliés.

IV – LA NOURRITURE : LA NOUVELLE ARME DU POUVOIR

La nourriture est maintenant considérée comme l'une des armes les plus nouvelles et les plus efficaces de l'arsenal de la diplomatie.

Au cours de cette ère alimentaire qui s'ouvre, écrivent les auteurs de *Famine, 1975*, le pays le mieux doté en ressources alimentaires sera, certes, le plus fort, s'il fait de ces ressources une arme²⁸.

Dans une déclaration remontant à 1963, le sénateur Humphrey, qui avait été pendant plusieurs années l'un des ardents défenseurs de cette politique, faisait allusion au pouvoir qu'elle confère :

Les missiles et les armes nucléaires n'ont aucune efficacité dans les mains de peuples qui ont faim... l'alimentation est une arme parce qu'une nation affamée est sans pouvoir aucun²⁹.

Ce concept du pouvoir alimentaire connut une popularité croissante aux États-Unis, à la suite de l'étude de la *C.I.A.* qui prédisait des avantages politiques extraordinaires et une hégémonie encore plus grande des États-Unis dans les affaires mondiales à cause des pénuries futures de nourriture³⁰. Selon la *C.I.A.*, outre l'augmentation de la demande, les modifications dans le climat, au détriment de la production alimentaire dans les régions situées hors des États-Unis, pourraient conduire à de sérieuses pénuries. Ces changements climatiques auraient des conséquences graves pour les latitudes élevées de l'URSS, de la Chine septentrionale et du Canada, lesquels pourraient connaître des saisons de récolte plus courtes. Ces répercussions néfastes pourraient aussi s'étendre aux régions de mousson de l'Asie et de l'Afrique. L'étude prévoit, de plus, que dans un monde au climat

27. Voir un compte rendu excellent des politiques de l'aide alimentaire, dans Leslie H. GELB et Anthony LAKE, « Washington Dateline : Less Food, More Politics », *Foreign Policy* 17, hiver 1974, pp. 176-189.

28. Paul et William PADDOCK, *op. cit.*, p. 232.

29. Senator Hubert H. HUMPHREY, *Proceedings of the National Conference, American Food for Peace Council, Food for Peace*, U. S. Department of State, Washington, D.C., 30 septembre 1963.

30. Central Intelligence Agency, Office of Political Research, *Potential of Trends in World Population, Food Production and Climate*, (OPR 401), août 1974.

plus froid, et par conséquent, dans un monde plus affamé, les États-Unis auraient une position de quasi-monopole dans l'exportation de produits alimentaires et que cela pourrait leur donner un pouvoir qu'ils n'ont jamais eu auparavant, peut-être une hégémonie plus grande que celle des années qui suivirent immédiatement la fin de la Seconde Guerre mondiale ³¹.

La position des États-Unis en 1985 pourrait, dit-on, être semblable à celle que détenaient les États arabes en 1974 : une capacité à fournir le complément de denrées absolument essentielles aux autres pays du monde créant la différence entre l'aisance et le désastre ³².

Même si l'on accepte le scénario des pénuries alimentaires et l'oligopole américain sur les exportations internationales de nourriture, l'exercice du pouvoir alimentaire comporte certaines limites. Le degré de dépendance d'un pays vis-à-vis des États-Unis sera fonction de ses besoins de nourriture. Plus ces besoins sont grands, plus la dépendance est étroite. Par conséquent, les pays qui sont le plus assujettis à la domination américaine sont ceux qui, dans l'avenir, connaîtront probablement les plus graves déficits alimentaires. La plupart des évaluations montrent qu'à l'exception du Japon, les pays dont la production alimentaire est déficitaire sont, pour la plupart, les pays les plus pauvres et les moins industrialisés de l'Asie et de l'Afrique – par exemple, le Bangla Desh ou les pays de la région du Sahel ³³.

On peut se demander alors ce que cela signifie que de détenir un « pouvoir » sur ces régions et quels types d'échanges peuvent être réalisés. Qu'est-ce que cela signifie que de détenir un pouvoir de vie et de mort sur un pays comme le Bangla Desh, surtout lorsqu'on considère que nous vivons actuellement à l'époque de la détente et que les États-Unis ne semblent plus faire de la lutte au communisme une priorité ?

Le second groupe de pays qui seront éventuellement exposés à d'importants déficits alimentaires sont les pays de l'OPEP situés au Moyen-Orient et le Venezuela. C'est surtout contre ce groupe de pays que les États-Unis cherchent à employer leur pouvoir alimentaire. Mais il est clair que c'est une relation d'interdépendance qui pose les plus sérieux obstacles à l'exercice du pouvoir alimentaire ou du pouvoir pétrolier d'un côté et de l'autre. En 1973-74, les États-Unis ont parié sur les sources d'alimentation comme moyen de faire baisser les prix du pétrole, mais en vain. On croyait alors, à l'intérieur du Département d'État et du Trésor, qu'un gel des envois alimentaires aux pays moins développés forcerait ces derniers à exiger de leurs amis de l'OPEP une réduction des prix du pétrole. Les représailles ont ensuite fait place à une attitude de plus grande coopération. Prenant la parole devant l'Assemblée générale des Nations unies en septembre, le président Ford faisait remarquer que les États-Unis ne pouvaient s'attendre

31. Voir « La CIA et l'arme alimentaire », *Le Monde diplomatique*, septembre 1975.

32. Wayne BARTHOLOMEW et George A. WING, « Arab Petroleum = American Food », *Business Horizons*, décembre 1974, p. 13.

33. Voir, par exemple, *World Agricultural Situation*, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, décembre 1973.

à ce que les producteurs de pétrole accroissent leur production et maintiennent les prix à un niveau raisonnable si eux-mêmes n'étaient pas disposés à adopter une ligne de conduite semblable et à partager leurs ressources alimentaires avec les populations affamées ³⁴.

En réalité, il se peut que la nature particulière du marché des céréales empêche des embargos éventuels sur les exportations de nourriture et l'utilisation subséquente de cette dernière à des fins de pression contre les pays qui ont les moyens de s'approvisionner sur les marchés internationaux. Bien que les exportations américaines de céréales constituent plus de la moitié des exportations mondiales, elles ne représentent encore que 5% de la production céréalière totale ³⁵. Ceci permet donc aux pays du Moyen-Orient d'acheter leur nourriture ailleurs (à condition, toutefois, qu'il n'y ait pas de pertes de récoltes généralisées). Une étude des embargos sur les produits alimentaires conclut que les pays de l'OPEP n'ont aucune difficulté à s'approvisionner à d'autres sources et qu'une quantité considérable des grains importés par ces pays passe déjà par des pays tiers ³⁶. Il demeure, toutefois, relativement facile pour les pays de l'OPEP de décréter des embargos sur le pétrole.

Par ailleurs, si les États-Unis décidaient de décréter un embargo sur les exportations de denrées alimentaires vers les pays de l'OPEP, ils pourraient bien se heurter à des pressions considérables de la part des groupes d'opposition, à l'intérieur comme à l'extérieur. Les agriculteurs américains, les commerçants de grains, les cheminots et les groupes de l'industrie agro-alimentaire n'accepteraient sans doute pas de bon gré une décision politique telle que celle d'arrêter les envois de nourriture aux pays de l'OPEP. Les exportateurs américains, avec une ingéniosité et un sens de l'entreprise remarquables, sont arrivés à créer un marché de \$1,7 milliard au Moyen-Orient ³⁷. La décision d'imposer un embargo prolongé serait lourde de conséquences pour les agriculteurs des prairies américaines et, en particulier, pour les marchés céréaliers de Kansas City et de Chicago. Les pays arabes, au contraire, sont relativement peu exposés à des pressions internes de ce genre. Inutile de dire qu'une décision semblable aurait un impact très négatif sur la balance des paiements américaine. Une collaboration externe serait alors la condition *sine qua non* de l'exercice d'une domination par l'alimentation. Il serait nécessaire de solliciter le concours non seulement de pays qui ont une production alimentaire excédentaire, comme le Canada, l'Australie et l'Argentine, mais aussi celui des consommateurs de pétrole comme les pays-membres de la CEE, en particulier la France. Cependant, même si tous ces pays devaient appuyer les politiques américaines, il demeure toujours possible que l'URSS se serve de ses réserves pour fournir des vivres d'urgence au Moyen-Orient.

34. GELBE et LAKE, *op. cit.*, pp. 180-183.

35. Emma ROTHSCHILD, *op. cit.*, p. 298.

36. Congressional Research Service, U.S. House of Representatives, *Data and Analysis Concerning the Possibility of a U.S. Food Embargo as a Response to the Present Arab Oil Embargo*, 29 novembre 1973.

37. ROTHSCHILD, *op. cit.*, p. 301.

Les pays de l'OPEP sont très conscients de leur dépendance vis-à-vis des États-Unis en ce qui a trait à l'alimentation et ils ont déjà commencé à prendre des mesures en vue de diversifier leurs importations. L'Iran, par exemple, envisage la possibilité de conclure des accords à long terme avec l'Australie. L'Irak et l'Algérie comptent aussi faire des arrangements semblables avec la CEE. Le Fonds arabe pour le développement social projette d'investir \$1 milliard au Soudan dans l'intention de faire de ce pays le fournisseur principal du Moyen-Orient. Somme toute, le développement agricole est maintenant devenu l'un des objectifs prioritaires de tous les pays de l'OPEP.

La nourriture, toutefois, ne représente que l'un des termes de l'équation du pouvoir. Le second, ce sont les ressources énergétiques et autres. En ce qui concerne les minéraux, l'indépendance des États-Unis est de plus en plus remise en question. On prévoit que vers l'an 2000, ceux-ci devront compter sur les importations pour environ 80% de tous les métaux ferreux, sauf le fer, et pour 70% de tous les métaux non ferreux³⁸. D'où une nouvelle contrainte à l'exercice d'un pouvoir alimentaire sur les pays moins développés et sur quelques autres pays détenant le monopole des ressources minières. Il est clair que ce pouvoir que l'on a convenu d'appeler pouvoir alimentaire doit être situé et analysé dans le contexte d'un affrontement global plus aigu entre les pays producteurs de matières premières et les autres, qui détiennent à la fois la technologie, les connaissances, le capital et la puissance et qui sont les principaux utilisateurs de matières premières. Il semble donc qu'une forme très complexe d'interdépendance à l'échelle mondiale soit en train de se dessiner. Si le blé des États-Unis peut être utilisé comme instrument politique, il peut bien en être de même du cuivre du Zaïre, de la bauxite de la Jamaïque, du phosphate du Maroc, de la potasse du Canada et de plusieurs autres ressources, sans oublier évidemment le pétrole de l'OPEP. Il apparaît bientôt que cette interdépendance conduit à une diffusion du pouvoir. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, cependant, une allusion à l'utilisation de la nourriture à des fins politiques indique une diminution de la puissance des États-Unis dans l'arène internationale. Dans une situation de plus grande interdépendance et de rareté des ressources, il est survenu une multiplication des pôles de pouvoir dans le système international, laquelle a imposé plus de contraintes à tous les acteurs. Par conséquent, la nourriture (ou le pétrole et les autres ressources) ne demeure qu'un instrument incomplet de domination et l'on peut difficilement s'attendre, contrairement aux prévisions des analystes de la *C.I.A.*, à ce qu'il rétablisse la suprématie américaine d'ici 1985.

V – QUELQUES SOLUTIONS CLÉS À UN PLAN CONCERTÉ D'ACTION INTERNATIONALE

Le caractère chronique des pénuries alimentaires dans le monde, la nature discutable de l'aide fournie jusqu'ici, l'utilisation de la nourriture comme moyen

38. Mihajlo MESAROVIC et Eduard PESTEL, *Mankind at the Turning Point*, The Second Report to the Club of Rome, New York : E. P. Dutton & Co., 1975, p. 26.

de pression politique et l'épuisement des surplus nord-américains sont quelques-uns des facteurs rendant nécessaire l'élaboration d'un plan international visant à répondre aux urgences et à trouver des solutions au problème à long terme de la famine dans les pays moins développés. La crise de 1972-1973 a suscité des discussions de fond sur la question alimentaire aux Nations unies dont le point culminant fut la Conférence mondiale sur l'alimentation tenue à Rome en novembre 1974.

L'un des problèmes cruciaux soumis à la Conférence fut celui des fluctuations de prix et de l'instabilité des sources d'approvisionnement. C'est la question centrale des problèmes de famine, de pénurie alimentaire ou de la montée excessive des prix provoquée par la désorganisation des sources d'approvisionnement à la suite de saisons de récolte particulièrement désastreuses. Au cours des années passées, les surplus nord-américains ont assuré la stabilité des prix nécessaire au marché international des produits alimentaires. Mais, étant donné l'épuisement de ces surplus et le refus répété des États-Unis de ne plus constituer de réserves, il ne reste plus aucune garantie de stabilité quant aux prix et à l'offre de denrées. Les dirigeants américains ont depuis toujours souligné que leur pays n'était pas prêt à absorber seul tous les coûts qu'entraîne le maintien de stocks alimentaires, bien qu'ils consentent à participer à des ententes, à l'échelle mondiale, sur une coordination des politiques nationales en ce domaine. Lors de la Conférence de Rome, Kissinger déclarait que

Ce n'est ni prudent ni pratique pour un pays, ou même pour plusieurs, d'être les seuls détenteurs de réserves. Les nations marquées par de fortes fluctuations de leurs besoins en importations ont le devoir, à la fois envers leurs citoyens et la communauté mondiale, de prendre part à un système plus large de partage des responsabilités³⁹.

Toutefois, les pays qui ont participé à la Conférence mondiale sur l'alimentation ont accepté, en principe, l'offre globale concernant une garantie d'approvisionnement en nourriture. Ce concept de garantie, tel que présenté dans les documents de la Conférence, suppose à la fois une réduction des risques provenant de l'instabilité de la production et des arrangements visant à obtenir de l'aide pour chaque pays qui pourrait éventuellement souffrir d'une pénurie. Les éléments les plus importants du programme de sécurité alimentaire mondiale adopté lors de la Conférence de Rome sont : 1) la création d'un réseau de pré-alerte et d'information concernant la situation alimentaire, 2) la coordination de l'ensemble des politiques concernant les stocks de chaque pays, 3) une réforme positive des accords portant sur la fourniture d'approvisionnements alimentaires d'urgence et 4) la réorganisation des réserves alimentaires de façon à assurer une forme d'assistance permanente⁴⁰.

39. Cité de Ray VICKERS, *This Hungry World*, New York : Charles Scribner's Sons, 1975, p. 107.

40. U.N. World Food Conference, *The World Food Problem : Proposals for National and International Action*, Rome, novembre 1974.

Une information suffisante, et qui arrive à point, sur le climat, les facteurs de production agricole, les récoltes, les réserves, les prix ainsi que sur les prévisions concernant les exportations et les importations est un élément essentiel à cette garantie d'approvisionnement mondial. Le réseau de pré-alerte proposé par la Conférence de Rome exige que tous les pays, surtout ceux en voie de développement, fassent une révision complète de leurs systèmes de recueil de données. Il nécessite également la mise en place, à l'échelle internationale, d'un mécanisme destiné à effectuer le contrôle, la synthèse et la retransmission de ces données aux gouvernements, leur permettant ainsi de faire une évaluation plus complète des réserves alimentaires mondiales, de la mise à la disposition des pays concernés des diverses productions agricoles ainsi que de tout autre type d'information pertinente ⁴¹. La coopération des pays en voie de développement, dont certains possèdent des systèmes de recueil de données assez rudimentaires, et celles des deux États socialistes, la Chine et l'Union soviétique – qui sont devenus les deux plus grands acheteurs de produits alimentaires sur les marchés internationaux – s'avèrent indispensables au fonctionnement efficace de tout réseau d'information. Jusqu'ici, cependant, la Chine et l'URSS ont été plutôt avares de leurs données concernant les récoltes.

Au cœur même du problème alimentaire dans le monde, il y a celui des réserves et des questions afférentes à la stabilisation des prix. Les recommandations de la Conférence mondiale sur l'alimentation à cet égard n'ont été que de simples souhaits pieux. La Conférence a mis de l'avant la nécessité de quantités illimitées de réserves alimentaires nationales, laissant le soin de la détermination des quantités minimum de telles réserves au gouvernement des pays détenteurs. Ainsi, un minimum vital doit être fixé par le biais de la coordination au niveau national des politiques de maintien des stocks. La Conférence a aussi proposé que l'on constitue, en prévision des situations plus graves, un stock international de céréales dont une partie pourrait être détenue par les pays exportateurs et l'autre, placée d'avance dans des régions stratégiques du monde. Mais, comme l'a souligné l'un des observateurs à la Conférence, « les pays participants n'en sont même pas arrivés à un accord unanime sur l'objectif premier de cette réserve internationale ⁴² ». Même l'utilisation de ces réserves alimentaires à des fins de soulagement des famines exige des accords sur le partage des coûts et sur des problèmes tels que l'acquisition, le contrôle et la mise en circulation des stocks. Le maintien de stocks plus considérables en vue d'assurer une certaine régularité des approvisionnements fait surgir le problème complexe de la stabilisation des prix ou encore d'une limitation de leurs fluctuations à l'intérieur d'une certaine échelle ; il s'agit là, toutefois, de questions économiques complexes que notre compétence ne nous permet pas de discuter.

Les pays à production excédentaire ont toujours refusé de façon systématique de s'engager sur la question des réserves alimentaires. À l'origine de cette

41. *Ibid.*, pp. 168-169.

42. Fred H. SANDERSON, « The World Food Problem : Possibilities of International Action », *Current History*, juin 1975, p. 269.

attitude, il y a non seulement les coûts élevés qui découleraient du maintien d'une certaine quantité de réserves, mais aussi le désir des gouvernements d'éviter toute incompatibilité avec leurs politiques internes en matière d'agriculture. On a suggéré qu'aux États-Unis, ces réserves soient détenues par des compagnies privées. Mais, comme l'indique le sénateur George McGovern, président du Comité du Sénat sur la nutrition et les besoins humains,

une réserve laissée aux mains d'intérêts privés n'est pas une réserve du tout. C'est justement le même mécanisme du libre marché qui est à l'origine de la situation actuelle ⁴³.

James McHale, secrétaire à l'Agriculture de l'État de Pensylvanie était d'accord avec McGovern pour dénoncer le fait que 94% des réserves mondiales de grains sont déjà contrôlées par cinq corporations multinationales. Non seulement ces corporations exercent-elles un contrôle des prix, mais en plus, elles déterminent les quantités de denrées essentielles à produire, les quantités de produits industriels à acheter et ce sont aussi elles qui décident à quel endroit et selon quel mode doivent s'effectuer les investissements dans le secteur de l'*agro-business* ⁴⁴. Comme ce fut le cas pour les compagnies pétrolières lors de la crise énergétique, nous avons vu, au cours de ces dernières années, les bénéfices de ces grandes corporations monter en flèche probablement en raison directe de la rareté de nourriture et de la faim. Il est donc pour le moins douteux que les organismes privés dont l'objectif fondamental est la maximisation des profits puissent administrer les réserves internationales de nourriture de façon à apporter une solution au problème des pénuries et des fluctuations.

Entre autres propositions importantes présentées lors de la Conférence mondiale sur l'alimentation, mentionnons la création d'un Fonds d'aide aux développement agricole (*Agricultural Assistance Fund*). Cette proposition fut considérée comme un progrès intéressant de la Conférence, car elle était une initiative commune des pays industrialisés et des membres de l'OPEP. Elle était aussi vue comme une manifestation concrète de la volonté des pays riches en pétrole de participer aux coûts d'un soulagement de la faim dans le monde. Toutefois, on n'a pu se mettre d'accord sur le choix d'une formule qui permettrait de déterminer le montant de la contribution obligatoire des divers pays à ce fonds. On a alors assisté à un jeu de va-et-vient entre pays développés et pays producteurs de pétrole pour déterminer qui, des uns ou des autres, serait principalement responsable du financement. Finalement, on a opté pour un mode de contribution volontaire dont le montant serait déterminé par chacun des pays-membres.

Afin d'étudier à fond les modalités importantes, de transformer en programmes concrets les grands principes énoncés sur les questions importantes mentionnées précédemment ainsi que la somme des recommandations concernant

43. Cité dans Lawrence SIMON, « The Ethics of Triage », *The Christian Century*, 1-8 janvier 1975, p. 14.

44. Secretary of Agriculture of Pennsylvania, cité de *ibid.*, p. 14.

la production agricole des pays en voie de développement, et dans le but de mettre à exécution ces programmes, la Conférence mondiale sur l'alimentation a mis en place une structure administrative, le Conseil mondial de l'alimentation, assisté de divers comités. Le but premier de ce Conseil devait être de fournir un cadre pour les négociations et, éventuellement, de coordonner les activités des organismes internationaux et des gouvernements en ce qui a trait aux réserves et à l'aide alimentaire, à la production agricole et à l'investissement. Jusqu'ici cependant, le Conseil s'est surtout employé à des travaux préliminaires d'organisation, à la nomination de son personnel et à l'établissement des procédures. Il est donc trop tôt pour faire des observations sur les issues des questions essentielles.

VI – LA CRISE ALIMENTAIRE ET LA SÉCURITÉ

Dans la dernière partie de cette étude, nous sommes tentés de faire quelques prophéties pour l'avenir. Si la stratégie mondiale de l'alimentation est infructueuse et si les pénuries de nourriture vont en s'aggravant, quelles en seront les conséquences pour la sécurité interne des pays pauvres ou opprimés par la famine et quel type de répercussions les raretés chroniques de nourriture auront-elles sur la sécurité internationale ? Les devins de la *C.I.A.* entrevoient avant tout la possibilité de migrations massives par la force vers les pays disposant de surplus de vivres. Seuls les pays confrontés à des pénuries massives, mais par ailleurs disposant d'un potentiel militaire particulièrement fort, pourraient entreprendre de telles luttes. Les pays de l'hémisphère occidental qui ont une production excédentaire de nourriture, les États-Unis, le Canada et l'Argentine n'ont rien à craindre de ces régions. L'Argentine pourrait être exposée à de semblables agressions de la part de quelques autres pays de l'Amérique latine aux prises avec de graves problèmes d'alimentation. Toutefois, il existe une possibilité réelle que les entrées illégales aux États-Unis par Mexico aillent en augmentant, mais ce ne seront jamais des exodes en masse.

La seconde prophétie des analystes de la *C.I.A.* considère une autre possibilité : celle d'une piraterie à grande échelle en haute mer, par suite de l'impossibilité pour les pays déficitaires de se procurer des céréales. Il faudrait toutefois un haut degré de potentiel maritime pour entreprendre de façon systématique la saisie de cargaisons de céréales. Il est certain que l'URSS, en tant qu'importateur, et que les États-Unis, en tant que pays exportateur seront l'un et l'autre intéressés à exercer la surveillance des hautes mers et ils possèdent tous deux la capacité de le faire. Il n'en reste pas moins que les actions individuelles de terroristes isolés et que les détournements d'avions par des groupes de terroristes de pays privés de nourriture demeurent une possibilité réelle. L'étude de la *C.I.A.* va encore plus loin dans ses projections et mentionne une troisième éventualité, celle d'une holocauste nucléaire. Un gouvernement poussé à bout dans un pays ravagé par la famine pourrait rançonner la terre entière et menacer de détruire certaines régions par une explosion nucléaire... éventualité tirée par les cheveux, difficile à imaginer mais envisagée.

L'Inde et le Japon, par exemple, sont deux pays qui pourraient se trouver dans une situation assez singulière, où ils jouiraient d'un fort potentiel militaire, mais tout en faisant face à des pénuries de nourriture. En 1985, le Japon sera l'un des plus gros importateurs de produits alimentaires. Il est assez difficile de prévoir comment les Japonais réagiront s'ils ne pouvaient se procurer sur les marchés internationaux les aliments nécessaires à leur subsistance. Le Japon, fort avancé sur le plan de la technologie, a au moins les possibilités d'user de sa puissance militaire et économique pour aller chercher ce qu'il lui faut dans les pays plus défavorisés. Il a aussi le potentiel et la technologie nécessaires pour fabriquer des armes nucléaires. Une tentative japonaise de remilitarisation serait un mauvais présage pour la paix internationale dans l'Est et le Sud-Est de l'Asie. Bien des petits pays de l'Asie du Sud-est se verraient ainsi exposés à une agression subite du Japon voulant s'emparer de leurs ressources alimentaires.

L'Inde constitue aussi une grande puissance et qui, de plus, jouit d'un fort potentiel militaire. Elle a déjà fait exploser une bombe nucléaire et au dire de tous les experts, elle est susceptible de connaître de très graves déficits alimentaires au cours des années à venir. Comme dans le cas du Japon, il est assez difficile de dire ce que ferait l'Inde dans un état de désespoir extrême. C'est une région entourée par de hautes montagnes, par des océans et, à ses limites est et ouest, se trouvent deux des pays les plus affamés du monde. Le Pakistan pourrait être un peu plus avantagé du point de vue des ressources alimentaires et il serait possible qu'il se trouve engagé dans une guerre contre l'Inde. Les armées indiennes pourraient traverser le Bangla Desh sans effort et aller s'emparer de la Birmanie ou même de la Thaïlande. Poussée à bout, l'Inde pourrait menacer de faire sauter les réserves mondiales de pétrole du Moyen-Orient, ce qui est aussi l'une de ces éventualités inconcevables, tirées par les cheveux.

Mais ce que nous avons examiné jusqu'ici ne reste que dans l'ordre des possibilités extrêmement éloignées. Bien plus réel le danger qui menace la sécurité régionale ainsi que l'ordre interne de pays tels que ceux du sous-continent, par suite des famines et des pénuries chroniques de nourriture. Les pays du sous-continent sont des sociétés marquées par des divisions profondes, si on les compare aux nations bien intégrées. Ces divisions ne sont pas seulement de nettes démarcations entre les classes, mais aussi des différences profondes à la fois ethniques, religieuses, idéologiques et régionales. Le Bangla Desh est en pleine période de bouleversement révolutionnaire et plusieurs groupes radicaux mènent sans cesse une guerre de guérilla contre le gouvernement. Le Pakistan et l'Inde ont tous deux leurs mouvements séparatistes, en plus d'être marqués par des déséquilibres régionaux et des inégalités de classe choquantes. Ironiquement, la Révolution verte dont le but était d'augmenter la production alimentaire a polarisé les forces politiques des régions rurales.

Ce malaise se reconnaît sans peine, comme l'indique un observateur de la situation rurale en Inde, à son caractère massif et à son expression politique chargée. Le soulèvement de Naxalbari en 1967, dont on a beaucoup parlé depuis, est

une manifestation symptomatique qui devait donner le ton et définir le caractère des événements à venir ⁴⁵.

Depuis 1967, le malaise de la société paysanne a pris plusieurs formes : manifestations massives en vue de s'approprier les terres, saisie par la force des récoltes et élimination physique des grands propriétaires. Le Pakistan, au cours de ces dernières années, a connu des flambées de violence politique, à la fois idéologique et ethnique.

Les pénuries alimentaires et les famines chroniques saperont l'autorité et le pouvoir des gouvernements civils actuels et créeront certainement les conditions propres à susciter des guerres civiles à partir de motifs idéologiques ou ethniques. Il est très probable qu'une guerre civile le moins étendue à l'intérieur du sous-continent attire l'attention des grandes puissances. Les trois grandes puissances mondiales, les États-Unis, l'URSS et la Chine, ont toutes joué un rôle dans la politique du sous-continent. À la base, il existe des groupes et des partis politiques d'extrême-gauche qui ont l'appui tacite des Chinois ou des Soviétiques et aussi des groupes de droite qui sont appuyés par les États-Unis. L'importance stratégique de l'Océan Indien n'est que trop évidente pour toutes ces puissances. Par conséquent, une guerre civile dans laquelle ces dernières pourraient intervenir, comme conséquence directe d'une crise alimentaire, apparaît comme un scénario tout à fait plausible.

Les avis peuvent être partagés quant aux raisons des insuffisances de nourriture mais, dans l'ensemble, on s'accorde à reconnaître que la pénurie alimentaire va devenir l'un des graves problèmes auxquels le monde devra faire face dans l'avenir. Ce problème revêt un caractère plus grave encore dans les pays en voie de développement, en particulier l'Asie du Sud, la région du Sahel et certains autres pays de l'Afrique tropicale, au sens où ceux-ci ne pourraient que difficilement entrer en compétition avec les acheteurs de nourriture du marché libre.

À long terme, il n'y a qu'une solution au problème des famines chroniques : c'est de donner aux pays en voie de développement les moyens d'arriver à couvrir eux-mêmes leurs besoins alimentaires. Il est nécessaire que toute la communauté internationale fasse un effort sérieux pour aider ces pays à remplacer leurs techniques d'agriculture primitives par des systèmes modernes et hautement productifs. En même temps, une volonté ferme de mettre en œuvre des programmes efficaces de limitation de la population est l'élément indispensable à toute solution au problème alimentaire. L'aide technique et financière doit jouer un rôle de premier plan dans cette évolution. On devrait diminuer la fourniture de matières premières pour mettre plutôt l'accent sur l'investissement dans le secteur agricole. L'aide devrait être liée à une volonté de développement agricole dans le pays bénéficiaire et à un effort sérieux d'amélioration de ce secteur de la part des gouvernements. D'ici là, on aura encore besoin, bien sûr, de secours alimentaires

45. Hari P. SHARMA, « The Green Revolution in India : Prelude to a Red One ? », dans Kathleen GOUGH et Hari P. SHARMA, *Imperialism and Revolution in South Asia*, New York : Monthly Review Press, 1973.

d'urgence, mais l'aide bilatérale ne devrait être limitée qu'aux situations les plus graves. Quant aux arrangements multilatéraux que recommande la Conférence, ils sont plus adaptés à l'aide alimentaire, en général, et à la stabilisation des prix.

Évidemment, si la communauté mondiale ne prend pas de mesures immédiates et si la stratégie alimentaire élaborée par la Conférence de Rome rate son décollage, des millions de gens dans les pays en voie de développement mourront de faim. On pourrait se contenter d'être spectateur et réfléchir froidement en termes de triage, de « sauve-qui-peut », ou d'une sorte de morale de circonstance et puis, s'abstenir de toute intervention. Mais, comme le disait Daniel Patrick Moynihan,

nous serons alors acculés, comme peuple, à nous voir tels que nous sommes, c'est-à-dire, bien différents de ce que nous croyons être ».